

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

## **Análisis de los Efectos Derivados de la Aplicación al Sistema de Financiación de la Evolución del Censo de Población Respecto al Cálculo de las Necesidades de Financiación de Cada Comunidad Autónoma.**

Parte de la dificultad del trabajo que estamos intentando hacer se deriva del desafortunado concepto de *necesidades de financiación del sistema* que utiliza la *Ley 21/2001*. Para estimar las necesidades del sistema en el año base, la ley equipara el concepto de *necesidades de financiación* con los recursos financieros disponibles por el sistema en ese año<sup>1</sup>. De manera que para calcular las necesidades de cada Comunidad Autónoma la ley no contempla examinar los gastos efectivos o sus determinantes, sino que establece un mecanismo mas o menos sofisticado para redistribuir la masa de financiación disponible (clasificándola por grupos de gasto, etc.) que a su vez depende básicamente de la recaudación estatal de impuestos en el año base.

Es cierto que los criterios utilizados para la redistribución de la masa de financiación (artículo 4) tienen relación con factores que inciden en el gasto asociado a la prestación de servicios públicos, pero esto no quiere decir que la ley reconozca una relación de estricta proporcionalidad entre dichos factores (por ejemplo la población) y las necesidades de financiación. Dicho de otra manera, aunque la masa financiera disponible para financiar las competencias comunes se distribuye entre las Comunidades Autónomas en función de, principal pero no exclusivamente, la población, esto no quiere decir que ley reconozca una relación proporcional directa entre la necesidad de financiación y la población.

Por lo tanto, los cálculos presentados por la Secretaría del Grupo de Trabajo en el cuadro 5 (que responden a la solicitud de Canarias) no son, en mi opinión, correctos. No se trata de aplicar a las necesidades del año base de cada Comunidad Autónoma la tasa de crecimiento (o reducción) de su población para saber como varían esas necesidades (columna 4). Hacerlo implica aceptar la relación proporcional y directa entre gasto en competencias comunes y población, materia objeto de estudio en otro grupo de trabajo.

En mi opinión, lo que se trata de saber es si la distribución de la masa financiera disponible en el año base<sup>2</sup> sería, año por año, sustancialmente distinta a la que se hizo en su día, si la variable población se fuera actualizando. Lo que yo proponía en mi nota era hacer este cálculo. Esto consiste en distribuir la masa financiera del año base según las nuevas ponderaciones que la variación de la población vaya arrojando. En el momento en que se detecte que la distribución se haría de manera significativamente distinta con la nueva estructura de población, habrá que ver si los instrumentos

---

<sup>1</sup> El artículo 4 de la Ley 21/2001, cuando establece las necesidades homogéneas de financiación, lo que en realidad hace es establecer las necesidades relativas de cada Comunidad Autónoma con respecto al resto, ya que se trata de distribuir una masa de financiación con base en una serie de criterios, entre los cuales no figura el gasto o coste efectivo de prestación de servicios públicos

<sup>2</sup> Según la Ley 21/2001, la correspondiente al Fondo General del bloque de competencias comunes, pero puede tener sentido analizarlo para cualquier otro

asignados a las Comunidades Autónomas para cubrir sus necesidades de financiación presentan una dinámica coherente con la redistribución que los cambios en la población hacen necesaria. En caso de no ser así, el sistema carecería de coherencia dinámica.

Con la información que se nos entregó en la última reunión hemos intentado hacer un análisis de este tipo. En primer lugar, calculamos el cambio en la ponderación de cada comunidad autónoma en el total de población. El Gráfico 1, muestra el resultado de comparar el peso de cada comunidad autónoma en 1999 y 2004. La primera observación que sugiere es que los cambios no son dramáticos. La Comunidad Autónoma que más peso gana es Madrid y aumenta 64 centésimas en cinco años. La Comunidad que más pierde es Galicia y reduce su peso en 48 centésimas. Para hacernos una idea de lo que esto implica en términos de *necesidades de financiación*, deberíamos calcular la distribución de la masa de financiación disponible en 1999 que se hubiera hecho con base en los nuevos pesos (2004 y años anteriores).

En este punto nos surge una duda porque tenemos problemas para reconciliar las necesidades presentadas en la columna 2 del cuadro 5 con los pesos de población correspondientes a 1999 en el cuadro 1. En mi opinión, estas necesidades deben calcularse aplicando al 94% de *la masa homogénea de financiación asignada al fondo general del bloque de competencias comunes, una vez excluidos el mínimo fijo asignado a cada Comunidad Autónoma y los recursos del Sistema destinados a fomentar la solidaridad, los pesos correspondientes a cada Comunidad Autónoma* (artículo 4 A) a) de la ley 21/2001). Es decir, que si la cifra de 30.740.642,81 de euros que se muestra en el total de la columna 1 del cuadro 5, se corresponde con la mencionada “masa homogénea de financiación...”, a partir de ahí se puede calcular las necesidades de financiación del fondo general de competencias comunes de cada Comunidad Autónoma. Nuestra impresión es que éste no es el caso y que a dicha cifra no se le han excluido los fondos de solidaridad ni el mínimo fijo. Ruego se nos confirme en uno u otro sentido y, en su caso, se nos comunique la masa homogénea que, según el artículo citado se distribuye según pesos poblacionales.

Por otra parte, sería útil hacer un análisis similar de la dinámica de los instrumentos de financiación. Idealmente, un gráfico como el que adjuntamos con las “necesidades de financiación” pero con los recursos asignados por el Sistema sería muy útil. Entendemos que el análisis de la dinámica de los instrumentos de financiación es bastante complejo, pero la solución presentada en la última reunión es, en mi opinión, excesivamente simplista. En primer lugar, es necesario considerar un período de tiempo suficientemente largo como para poder captar una tendencia. Al igual que con la población, habría que analizar el período 1999-2004. Una solución posible es utilizar liquidaciones provisionales (2003) o los anticipos de financiación (2004) como *proxies* de la liquidación final.

En segundo lugar, la correlación entre ingresos tributarios y población está contaminada por el nivel de actividad económica de cada Comunidad Autónoma. Para poder estimar la relación, habría que corregir de alguna manera el efecto en los ingresos tributarios de variaciones extremas y específicas en el nivel de actividad económica de algunas Comunidades Autónomas (no me atrevo a hablar de ciclo porque no veo claro que pueda haber ciclos económicos asimétricos en las distintas Comunidades

Autónomas). Pero no cabe duda de que la caída del turismo en Baleares es una circunstancia propia de esa Comunidad Autónoma, que conlleva una menor recaudación de impuestos, aunque la población residente esté en aumento. Hasta cierto punto, la caída efectiva en la recaudación debería estar siendo menor a la que se daría si la población no aumentara. En todo caso, está claro que corregir los efectos de este tipo en el cálculo de la correlación ingresos/población es complejo, por lo que invito a los participantes en el grupo de trabajo a reflexionar y hacer sugerencias.

Entretanto, propongo hacer con los ingresos un análisis similar al que se propone para las, así llamadas por la ley, *necesidades de financiación*. Es decir, propongo que se calcule la participación de cada Comunidad Autónoma en el total de financiación autonómica disponible (como en el cuadro 4) para los años 1999, 2002, 2003 y 2004<sup>3</sup>, utilizando para estos dos últimos años datos provisionales, bien de liquidación bien los usados para calcular los anticipos que se dan a cada Comunidad Autónoma (creo que algo similar tenía en mente Canarias en su nota). Esto podría dar una primera idea de la posible dinámica asimétrica entre redistribución con base a la población y redistribución efectiva derivada de la aplicación de los instrumentos de financiación. La comparación de dos gráficos (como el 1 que se adjunta) uno con población y el otro con financiación puede cumplir este papel. (*Nosotros tendríamos un gran interés en poder hacer estos cálculos si pudiéramos disponer de la información correspondiente al cuadro 3, para la financiación correspondiente al año 2003 (liquidación provisional) y 2004 (anticipos)*).

Finalmente, querría señalar que el análisis de la relación existente entre necesidades de financiación (o de gasto) y población entiendo que se está llevando a cabo, al menos para el caso de la sanidad, en el grupo de trabajo constituido al efecto. Si entendemos que es necesario para otros bloques de competencias, se puede hacer también, pero el procedimiento requiere relacionar el gasto efectivo con la población y no la financiación disponible, el enfoque es completamente distinto.

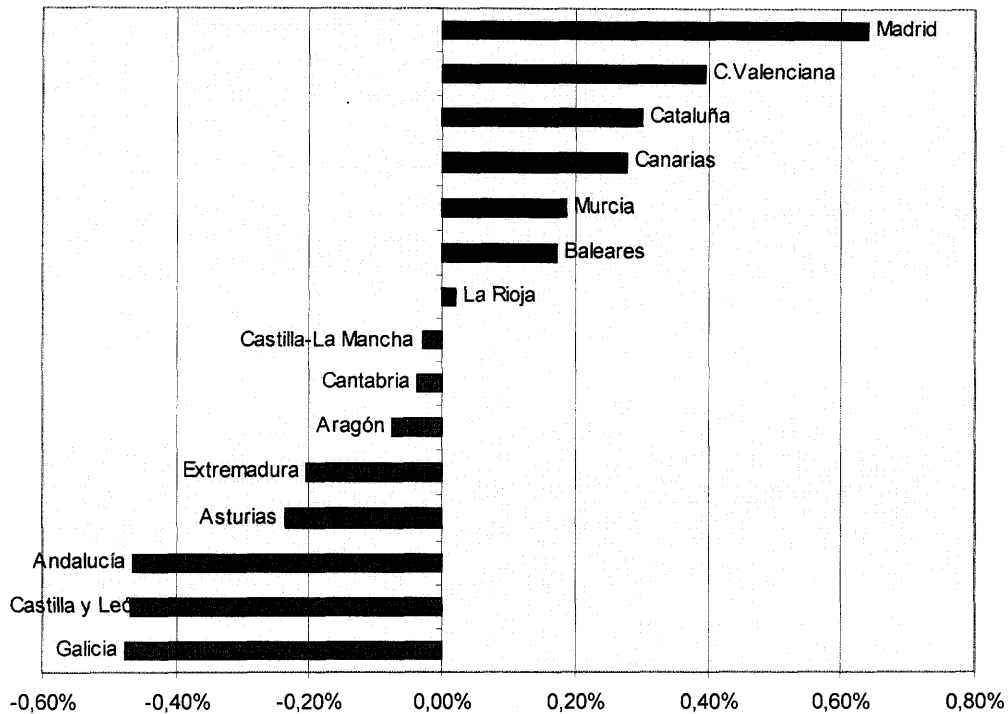
Agradecería al Secretariado del Grupo de Trabajo que me enviaran información que me permitiera finalizar los cálculos o, en su defecto, que nos enviaran el análisis realizado por el propio Secretariado tan pronto lo tengan disponible de manera que pudiéramos trabajarlo suficientemente antes de la próxima reunión. Envío esta nota simultáneamente a todos los participantes en el Grupo de Trabajo para información y comentarios.

---

<sup>3</sup> Entiendo que el cálculo para los años 2000 y 2001 no está hecho y que sería costoso replicar el cálculo que se hizo para 1999, al tener que imputar IVA e impuestos especiales a las distintas CCAA.

**Gráfico 1**

**Variación del peso relativo en la población por CC.AA (1999-2004)**



■ Comunidades autónomas que incrementan su peso relativo s/ población total

■ Comunidades autónomas que disminuyen su peso relativo s/ población total

Castilla-La Mancha	-0,03%
Cantabria	-0,04%
Aragón	-0,07%
Extremadura	-0,20%
Asturias	-0,24%
Andalucía	-0,47%
Castilla y León	-0,47%
Galicia	-0,48%

Madrid	0,64%
C.Valenciana	0,40%
Cataluña	0,30%
Canarias	0,28%
Murcia	0,19%
Baleares	0,17%
La Rioja	0,02%

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

En relación con lo acordado en la reunión del Grupo de Trabajo de población creado mediante acuerdo adoptado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y celebrada el pasado día 24 de enero, esta Comunidad Autónoma en primer lugar manifiesta expresamente su total conformidad con la propuesta de distribuir a todas las Comunidades Autónomas la totalidad de la información utilizada para determinar las necesidades de financiación del sistema, y entiende necesario que dicha información recoja de forma pormenorizada cada una de los distintos bloques, fondos y variables incluidos en la determinación de las necesidades de financiación, así como el efecto de las garantías y modulaciones en cada uno de los bloques o fondos.

En segundo lugar, y en relación con el documento distribuido en la referida reunión, denominado "notas sobre las propuestas presentadas por las Comunidades Autónomas para su análisis en el Grupo de Trabajo de Población a celebrar el día 24 de enero", entendemos necesario realizar las siguientes precisiones tanto en relación con el análisis de nuestra propuesta realizado por la AGE como con respecto al apartado final de dicho documento que recoge un primer análisis realizado por la AGE:

#### **1.- Precisiones en relación con la propuesta de esta Comunidad Autónoma.**

En principio, y aunque con carácter general entendemos que el planteamiento y metodología propuestos han sido recogidos adecuadamente en dicho documento, consideramos que las conclusiones que la AGE obtiene de dicho análisis deben ser objeto de una serie de precisiones.

Así compartimos plenamente la primera y más importante de dichas conclusiones, que como consecuencia de dichas variaciones poblaciones se produce un déficit de financiación de las Comunidades Autónomas de 2.206,3 millones de euros, y que la distribución a nivel de Comunidad Autónoma hubiera sido otra diferente si se hubieran tomado los datos reales de la población para ese año, 2.002, y no los correspondientes a 1999.

Y aunque igualmente compartimos la segunda conclusión, entendemos que ésta está incompleta al no recoger claramente el efecto de dicho crecimiento inversamente proporcional, y que por el contrario si se recoge en el propio análisis anterior realizado por la AGE, al afirmar que *"la evolución homogénea del fondo de suficiencia ha penalizado fuertemente a las Comunidades Autónomas que más incremento de*

*población han experimentado, mientras que ha favorecido claramente a las que han tenido menor incremento o incluso reducción de población*". Efecto que en nuestra opinión tiene suficiente entidad para recogerse como conclusión independiente y que sin duda, tal y como posteriormente incidiremos, pone de manifiesto la inequidad del sistema en su vertiente dinámica, al poner en relación necesidades de financiación y población, y que de no corregirse las diferencias en la estimación inicial de las necesidades de financiación por la variación poblacional acentúan la inequidad del propio sistema.

Y con respecto a la tercera conclusión, en modo alguno podemos compartir que este efecto no es casual y que incluso es buscado por el propio sistema. Entendemos que si el sistema se fundamenta, tal y como recoge la propia exposición de motivos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, en una serie de principios entre los que se incluyen los de suficiencia y solidaridad, y que deben garantizar que las Comunidades Autónomas puedan prestar sus servicios en condiciones equivalentes, con independencia de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios, es imposible que el sistema haya buscado intencionadamente un efecto que provoca un agravamiento o acentuación de la inequidad del sistema, al incrementar las diferencias de financiación entre las Comunidades Autónomas y lo que conllevaría que el Fondo de Suficiencia no pudiera cumplir con su finalidad al no poder asegurar la prestación en términos equivalentes de los servicios por parte de las distintas Comunidades Autónomas.

A tal efecto conviene recordar que la propia Ley en su exposición de motivos recoge literalmente que *"el Fondo de Suficiencia, como manifestación, tanto del principio de suficiencia como del de solidaridad, tiene como finalidad cubrir las diferencias entre los recursos tributarios del Sistema producidos en las Comunidades Autónomas y sus necesidades de financiación. El Sistema, por tanto, garantiza a las Comunidades Autónomas la prestación en condiciones equivalentes de todos los servicios, con independencia de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios"*.

En todo caso entendemos que podría admitirse que el sistema era consciente que podrían producirse inequidades por los comportamientos inversos de la evolución de las variables, bloque fiscal y Fondo de suficiencia, y que por esa misma razón y para analizar esas diferencias y sus efectos sobre las necesidades de financiación se ha creado el presente Grupo de Trabajo, si no en caso contrario y asumiendo que el sistema



buscaba ese efecto que sentido tendría prever análisis de su evolución mediante Grupos de Trabajo creados al efecto. En todo caso, y aunque no compartamos dicha conclusión, entendemos que dicho efecto se circunscribe al análisis de la evolución dinámica del sistema, y que en modo alguno afecta a las conclusiones del análisis estático del sistema y las diferencias existentes en las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas cuantificadas en 2.206,3 millones de euros como consecuencia de la evolución poblacional.

## **2.- Precisiones en relación con el primer análisis de la AGE**

Partiendo de la premisa que entendemos, tal y como se expuso anteriormente, que el planteamiento y metodología de nuestra propuesta se habían recogido en el análisis de la AGE, echamos de menos como las conclusiones que la AGE obtuvo en relación con nuestra propuesta no se recogen entre las dos conclusiones que la AGE incluye en este análisis.

Y con respecto al análisis que plantea la AGE para completar el panorama apuntado en las propuestas de las comunidades Autónomas, consistente en relacionar esas necesidades hipotéticas de financiación originadas por la evolución poblacional con los recursos proporcionados por el sistema, y que sustenta la conclusión de la AGE de que el sistema cumple con el principio de suficiencia, ya que las Comunidades Autónomas han obtenido más recursos que sus necesidades de financiación, consideramos necesario realizar las siguientes precisiones:

- La actualización de las necesidades de financiación se ha realizado en base al criterio del IPC regional, y consideramos que, en todo caso, debería haberse utilizado el criterio del IPC nacional, en consonancia con el hecho de que la gran mayoría de los gastos que se están financiando están indexados a criterios de carácter nacional y no territorial.

- Además dicho planteamiento parte de una hipótesis inicial de que las necesidades de financiación no se han incrementado desde el año base, que entendemos en modo alguno se ha cumplido tal y como ha quedado claramente constatado en el otro Grupo de trabajo, de Lealtad Institucional, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. A este respecto nos permitimos hacer referencia a nuestro escrito de 13 de febrero de 2004 al referido Grupo en el que expresábamos que en base al principio de lealtad institucional recogido en el art 2.1 e) de la Ley Orgánica 8/1980, de

22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, la consecuencia de las actuaciones, medidas o disposiciones del Estado publicadas dentro del ámbito temporal 1.999-2.002, no puede ser otra que la compensación económica que permita reestablecer el equilibrio financiero que garantice la suficiencia de los recursos para el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Por tanto esas necesidades de financiación no incluyen las nuevas necesidades impuestas entre 1.999 y 2.002 a las Comunidades Autónomas como consecuencia de actuaciones, medidas o disposiciones publicadas por el Estado, pudiéndose citar a modo de ejemplo, por su trascendencia e importancia cuantitativa, las relativas a nuevas prestaciones médicas y catálogo de productos farmacéuticos aprobados, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, y la Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal del menor.

- Asimismo y con respecto a la suficiencia del sistema expuesta por la AGE, es obvio que las dos circunstancias apuntadas anteriormente, sin duda afectarán en mayor medida a aquellas Comunidades que menor exceso de recursos tengan sobre las necesidades hipotéticas.

### **3.- Conclusiones**

Por último, y a modo de resumen, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Que desde un punto de vista estático, y como consecuencia de la variación de los datos de población utilizados, el análisis recoge una primera inequidad del Sistema al constatar la insuficiencia del cálculo de las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas por importe de 2.206,3 millones de euros para el ejercicio 2.002.
2. Y que desde el punto de vista dinámico el comportamiento de los bloques de financiación, bloque fiscal y Fondo de Suficiencia, no es homogéneo. Lo que, en nuestra opinión, considerando la evolución de la variable poblacional, también conlleva la inequidad del sistema en su vertiente dinámica al no garantizar la prestación de los servicios por parte de las Comunidades Autónomas en condiciones equivalentes, y no poder cumplirse así la finalidad que la propia Ley otorga al Fondo de Suficiencia.

3. Que el análisis realizado no permite concluir sobre la suficiencia del sistema, ya que éste no contempla las nuevas necesidades de financiación impuestas por el Estado durante el período 1.999-2.002, de acuerdo con el principio de Lealtad Institucional recogido en la propia Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Y porque la actualización de las referidas necesidades no puede realizarse en base al criterio del IPC territorial.
4. Y como conclusión general o global puede señalarse que, aunque nuestros argumentos en relación con el análisis de la suficiencia del sistema no se apreciaran, y se considerara más o menos suficiente el sistema, lo que fundamentalmente se constata como consecuencia del análisis realizado es que los excesos de recursos sobre las necesidades de las Comunidades Autónomas varían significativamente entre Comunidades Autónomas, y que al acumularse las combinaciones de inequidades estáticas y dinámicas, se acentúan o agravan las inequidades o desigualdades del sistema de financiación desde el punto de vista de la población, al no poder garantizar de igual manera que las prestaciones de servicios por las Comunidades Autónomas se realicen en términos equivalentes.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ILLES  
BALEARS



**Govern de les Illes Balears**  
Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació  
DIRECCIÓ GENERAL D'ECONOMIA

**COMENTARIOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LES  
ILLES BALEARS AL DOCUMENTO PRESENTADO POR LA  
ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO EN LA  
REUNION DEL GRUPO DE TRABAJO DE POBLACION DE  
24 DE ENERO DE 2004**

El sistema de financiación autonómico, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de Julio del 2001, nace con vocación de estabilidad, o lo que es lo mismo, de continuidad en el tiempo, después de pasar por diferentes sistemas de duración quinquenal desde el año 1987. Esta vocación de permanencia no quita que la Ley 21/2001 de 27 de Diciembre, sea una Ley lo suficientemente flexible para adecuarse a los cambios socioeconómicos que pudieran devenir.

Si bien la Ley no tiene capacidad por si misma de incorporar automáticamente dichos cambios, deja abiertas posibilidades tanto para la actualización, como para la revisión, si es preciso, como se pone de manifiesto en los artículos 4 y 67 de dicha norma legal.

En este sentido, el artículo 4 prevé la actualización de la variable población por lo que respecta al bloque de competencias comunes (en las cuales la competencia de educación está incluida), así como la implementación de financiación de la sanidad a través del Fondo de Cohesión Sanitaria, dado que Baleares junto con Canarias han sido declaradas zonas estratégicas dentro del Sistema Nacional de Salud.

En el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de Julio de 2001, se recogen como principios inspiradores los de suficiencia, autonomía y solidaridad, entre otros. Dichos principios, tal y como reza la exposición de motivos de la Ley 21/2001, son pilares básicos dentro del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Así en dicha exposición de motivos se constata lo siguiente :

- ✓ “El principio de suficiencia, que se concreta en tres elementos: en el cálculo de las necesidades de financiación, en la regulación de sus recursos y en sus reglas de evolución, asegura que todas las Comunidades Autónomas disponen de los recursos suficientes para atender la prestación de los servicios asumidos y los susceptibles de traspaso.
- ✓ En virtud del principio de autonomía, el Sistema de financiación amplía las potestades de decisión de las Comunidades Autónomas



en materia fiscal, tanto en lo que respecta a la forma de obtención de sus recursos, como a las condiciones de prestación de sus servicios.

- ✓ El principio de solidaridad garantiza que las Comunidades Autónomas puedan prestar sus servicios en condiciones equivalentes, con independencia de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios, mediante la determinación de las necesidades totales de financiación y mediante la implantación del denominado *Fondo de Suficiencia*.”

Estos principios ya vienen reconocidos en la Constitución Española de 1978 y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas :

- ✓ Artículo 158.1 de la Constitución Española: “En los presupuestos generales del Estado se podrá establecer una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”
- ✓ Artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de Septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) modificada por Ley Orgánica 7/2001 de 27 de Diciembre:

“1. El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

A efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad.

2. Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos 11 y 13 de la presente Ley Orgánica, no llegara a cubrir el nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá, a través de los Presupuestos Generales del Estado, previo el correspondiente estudio y con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo 158.1 de la Constitución.

3. Se considerará que no se llega a cubrir el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos a los que hacen referencia los apartados anteriores, cuando su cobertura se desvíe, en la cuantía que disponga la ley del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

4. Si estas asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas hubieren de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno propondrá, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a las Cortes Generales la corrección del Fondo



de suficiencia establecido en el artículo 13 de la presente Ley Orgánica.

5. Cada Comunidad Autónoma deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados.”

- ✓ Artículo 13 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de Septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) modificada por Ley Orgánica 7/2001 de 27 de Diciembre :

“1. Las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía propio participarán, a través de su Fondo de suficiencia, en los ingresos del Estado.

2. El Fondo de suficiencia cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal.

3. El valor inicial del Fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio se fijará en Comisión Mixta de transferencias. En los años sucesivos, el Fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio se determinará atendiendo a su valor inicial y a la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley.

4. El valor inicial del Fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se produzca el traspaso de nuevos servicios o se amplíen o revisen valoraciones de traspasos anteriores.
- b) Cuando cobre efectividad la cesión de nuevos tributos.

*{El artículo 15.4 de la LOFCA prevé el tercer supuesto de revisión inicial provisional (en un periodo inferior a cinco años) del Fondo de Suficiencia;}*”

### **COMENTARIOS DESDE LA VERTIENTE DEL INGRESO (NECESIDADES DE FINANCIACION)**

1. La Administración General del Estado (AGE), en la reunión de trabajo de población de Diciembre pasado, hizo entrega de un cuadro donde se constataba que el incremento de financiación por competencias comunes en Baleares en el período 1999-2002 (9,34%, según liquidación definitiva del sistema en 2002) era inferior al incremento de población para ese mismo período (11,58%), siendo nuestra Comunidad



Autónoma la única donde se cumplía ese supuesto. Es un hecho, pues, que lleva claramente a pensar que en el caso de Baleares el mecanismo aplicado en la evolución del sistema de financiación no es el adecuado, como detallaremos en el presente Documento.

En la reunión de 24 de enero pasado, la Administración General del Estado (AGE) en su nota sobre las propuestas de las Comunidades Autónomas, reiteraba nuevamente este hecho al correlacionar, a petición nuestra, las variables incremento de población con incremento de financiación. El objetivo de Baleares no era otro que poner de manifiesto que no existe un relación de causalidad, sino de linealidad, entre la evolución de la población y la evolución de las necesidades de financiación.

Dicho de otra forma, el Sistema de Financiación per se, no recoge las variaciones poblacionales ni su intensidad, tanto si se analiza desde la perspectiva del gasto como desde la perspectiva del ingreso, tal y como se viene manifestando por Baleares desde un principio en el seno de este grupo de trabajo.

Se puede observar, por tanto, que independientemente de los incrementos de población habidos (tanto negativos como muy positivos), el incremento de financiación por competencias comunes es prácticamente similar a todas las Comunidades Autónomas y constante en el tiempo, a excepción del caso de la Comunidad de Madrid y de las Islas Baleares.

Sin abandonar el análisis de las necesidades de financiación (y por tanto, el análisis del sistema desde la vertiente de los ingresos), la AGE presentó los resultados de la regresión entre los tributos compartidos (tributos cedidos parcialmente según se desprende del cuadro 8A ) y el fondo de suficiencia respecto al incremento de población. Lo cual no deja de ser una continuidad del primer supuesto estudiado.

**2.** En consecuencia, para que la financiación per cápita, entendida como el volumen de la financiación dividido por la población, se mantenga como mínimo constante, el incremento de financiación debe ser mayor o igual que el incremento de población. En aquellas Comunidades Autónomas que pierden población el sistema les otorga un incremento de financiación per cápita.

Con ello, Baleares quiere dejar constancia de que del análisis del artículo 4 A a) y de los resultados que puedan obtenerse de dicho análisis, ninguna Comunidad debe perder recursos financieros, bien por Fondo garantía de mínimos (4 A c), bien por Fondo de escasa densidad de población (4 A b) o bien por Fondo de renta relativa (4 A d).





**3.** Del punto 1, se desprendería que el *status quo* del año base del sistema de financiación se consolida en el tiempo. De esta forma, las Comunidades Autónomas que parten de una financiación adecuada o ajustada en el año base a sus necesidades de gasto, siguen manteniéndola a lo largo del tiempo independientemente de su incremento de la población. Lo mismo ocurre en las Comunidades Autónomas que parten de un déficit de financiación en el año base : siguen manteniendo dicho déficit independientemente del incremento de la población.

La clave no es otra que la propia dinámica del modelo del bloque de competencias comunes especificado en el artículo 4 A de la Ley 21/2001 y del “mecanismo de cierre” que se aplicó en el año base: las llamadas Reglas de Modulación (4 A e).

Dado que las reglas de modulación del artículo 4 A e) fueron pensadas para su aplicación únicamente en el año base 1999, consideramos que el análisis del impacto del incremento de población sobre el las necesidades de financiación afectas a la Variable Población debe partir de los recursos que asignaría hoy el Sistema a cada Comunidad en caso de actualizar el Fondo General (4 A a) del Bloque de Competencias Comunes, donde se establece una ponderación del 94% para la variable población.

**4.** Sería necesario, tal y como venimos solicitando, disponer de los importes que para el año base 1999 permitieron pasar del “modelo de partida” al “modelo de llegada”, distinguiendo por Fondos y Reglas de Modulación.

Entre otras cosas, Baleares estima que el incremento de población de nuestra Comunidad Autónoma queda sistemáticamente neutralizado por el efecto de las Reglas de modulación, que únicamente deben ser aplicadas en el año base, tal y como se desprende de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre. Desearíamos que el Estado nos aclarara este punto, por la importancia que reviste para nuestra Comunidad.

**5.** En otro orden de cosas, el 24 de enero pasado la Administración General del Estado proporcionó información sobre la evolución de los tributos cedidos tradicionalmente, tanto en términos de recaudación normativa como de recaudación real.

Que se haya hecho pública en el Grupo de Trabajo esta información nos puede parecer muy indicado en el sentido de que del Cuadro 9 A se desprende que el incremento de la recaudación real sobre la recaudación normativa 2002/1999 es del 144,05% en caso de Baleares,



cuando la media del total de Comunidades sólo alcanza el 75,52% y con ello constatamos, pues, un reconocimiento tanto al uso por nuestra CCAA de la corresponsabilidad fiscal como al esfuerzo de nuestra Administración Tributaria en la mejora de la eficiencia y la gestión, en sentido amplio, de los denominados tributos cedidos tradicionales.

Ahora bien, sin conocer cual es la conclusión a que la AGE pretende llegar con dicha información, es evidente que no tiene cabida en este grupo de trabajo salvo que sea el mero reconocimiento a la labor de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su corresponsabilidad fiscal.

En ningún caso cabe introducir el concepto de recaudación real *versus* recaudación normativa, dado que la recaudación real de cada Comunidad Autónoma de tributos cedidos tradicionalmente y tasas (derivados de sus actuaciones normativas y de gestión) no es de aplicación en el análisis que actualmente se lleva a cabo.

La posible hipótesis de que el déficit en financiación, que ha puesto de manifiesto el Estado en relación al crecimiento de la financiación y el crecimiento de población, en Baleares pueda enjuagarse, en parte y solo en parte, con la recaudación real por los tributos cedidos tradicionalmente, llevaría al efecto perverso de penalizar a las CCAA que hacen un esfuerzo en la gestión, toda vez que dicho esfuerzo se convierte en una mayor presión fiscal sobre los ciudadanos.

No cabe argumentar que el incremento de población ha tenido el efecto de incrementar las operaciones que constituyen el hecho imponible de estos tributos y, por ende, la recaudación. En este sentido, en Baleares las autoliquidaciones por ITP y AJD se han incrementado desde 1999 a 2002 en un 1'84% frente a un incremento de un 10'76% en el resto del territorio español (Fuente: Ministerio de Hacienda. Inspección General. La Gestión de los tributos cedidos. Ejercicios 1999 y 2002. Páginas 31 y 40). Por el contrario, si analizamos el incremento de los valores consecuencia de las comprobaciones y el importe medio de las liquidaciones complementarias en Baleares es de un 80% frente al 53% de media en el resto de las CCAA (misma fuente, páginas 35 y 42).

Asimismo se han llevado a cabo actuaciones normativas que han supuesto la elevación de los tipos de gravamen aplicables.

Esto nos lleva a una conclusión: en 1999, teniendo en cuenta la recaudación normativa, el esfuerzo fiscal de un ciudadano de Baleares con respecto a los tributos cedidos tradicionales era de 187,41 euros frente a 186,56 euros de media nacional (diferencia: 0,46%). En 2002, y teniendo en cuenta la recaudación real se ha elevado a 409,95 euros frente a 311,9 de media nacional (diferencia: 31,44%).



No es necesario recordar que la evolución de los tributos cedidos tradicionales no solo depende de la evolución de la actividad económica en cada Comunidad Autónoma sino, en gran parte, de la base sobre la que se aplican los tipos impositivos, la eficiencia en cada Administración Tributaria y el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.

La defensa por parte de la AGE de un criterio distinto al expuesto en los párrafos precedentes conllevaría que las CCAA se verían desincentivadas tanto a realizar esfuerzos en mejorar la gestión de los tributos cedidos tradicionalmente como a ejercer la corresponsabilidad fiscal. En este sentido (y en otros), coincidimos plenamente con lo expuesto por la Comunidad de Madrid (pag. 8 del documento enviado) y con el resto de Comunidades que apuntan en esta dirección.

#### **COMENTARIOS DESDE LA VERTIENTE DEL GASTO (SUFICIENCIA DE RECURSOS)**

1. Según el artículo 4 A a, "La distribución por esta variable (población) se efectúa proporcionalmente a la población contenida en el Padrón para cada Comunidad Autónoma, a 1 de enero de 1999, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). La ponderación de esta variable es del 94 %. Anualmente se analizarán los efectos derivados de la aplicación al Sistema de Financiación de la evolución del censo de población, con respecto a las necesidades resultantes en el año anterior."

2. El incremento de población ha originado un aumento sustancial del gasto público en las Comunidades Autónomas donde más se han notado los efectos de los movimientos migratorios de los últimos años. Este aumento del gasto ha sido sustancial en la prestación de los servicios públicos fundamentales de educación y sanidad.

El sistema de financiación puede disponer de mecanismos reales y efectivos que corrijan estas mayores necesidades de gasto. Estos mecanismos no son otros que los recogidos en el art. 4 A a) y en el artículo 67 de la ley 21/2001, ello sin olvidar que las reglas de modulación del artículo 4 A e) fueron pensadas para su aplicación únicamente en el año base 1999.



Volvemos a reiterar que el análisis del impacto del incremento de población sobre las necesidades de financiación afectas a la Variable Población debe partir de los recursos que asignaría hoy el Sistema a cada Comunidad en caso de actualizar el Fondo General (4 A a) del Bloque de Competencias Comunes, donde se establece una ponderación del 94% para la variable población.

**3.** La transferencia de competencias de educación y sanidad según la metodología del coste efectivo y la posterior evolución la financiación per capita deja inmersa a Baleares en una situación de insuficiencia financiera. Es por ello que siendo tradicionalmente la comunidad con menor endeudamiento y déficit, hoy no puede por más que acudir al recurso de la deuda para garantizar a los ciudadanos de Baleares unos niveles mínimos de calidad en los servicios que presta, sobre todo en los servicios básicos en una sociedad del bienestar.

Con base en todo lo expuesto, la Comunidad Autónoma de les Illes Balears,

#### **SOLICITA A LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO**

1. que proceda a analizar los efectos derivados de la aplicación al Sistema de Financiación de la evolución del censo de población según reza el artículo 4 A a de la Ley 21/2001, tanto desde la vertiente del ingreso (Necesidades de Financiación) como desde la vertiente del gasto (Suficiencia de Recursos).
2. que facilite los importes del año base del actual sistema de financiación correspondientes al reparto del bloque general de competencias comunes y su evolución hasta la fecha de hoy con la NO aplicación de las reglas de modulación, entendiéndose que ninguna Comunidad Autónoma pierda recursos con respecto a la situación actual.
3. Que no introduzca distorsiones en los análisis al utilizar criterios de recaudación real.



**Palma de Mallorca, 14 Febrero del 2005**

COMUNIDAD DE MADRID

## **CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS TRABAJOS DESARROLLADOS POR EL GRUPO DE POBLACIÓN Y SOBRE EL DOCUMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO ENTREGADO EN LA REUNIÓN CELEBRADA EL DÍA 24 DE ENERO DE 2005.**

La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, diseñó un nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas que garantiza la disposición de recursos suficientes en el tiempo para prestar, con la adecuada calidad, los servicios públicos transferidos a las Comunidades Autónomas.

El modelo reconoce efectos financieros a las fluctuaciones de población y establece un mecanismo en el artículo 4 de la Ley, que obliga a analizar anualmente los efectos de la evolución de la población. En consecuencia, se constituyó en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el Grupo de Trabajo de Población al que se le encomienda el estudio de la puesta en marcha de dicho mecanismo.

El 28 de octubre de 2004, la Conferencia de Presidentes reconoce la necesidad de analizar los efectos de la evolución de la población sobre el Sistema y acuerda establecer los mecanismos adicionales que sean necesarios. A estos efectos, se crea un Grupo de Trabajo bajo la dirección de la Intervención General que actuaría coordinado con el Grupo de Trabajo de Población, cuyos resultados serán elevados al Consejo de Política Fiscal y Financiera y sus acuerdos incorporados al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006.

De las propuestas efectuadas, hasta el momento, por los representantes de las diferentes Administraciones Públicas en el Grupo de Trabajo de Población, podemos extraer las siguientes conclusiones:

### **I.- EL INCREMENTO DE POBLACIÓN NO IMPLICA NECESARIAMENTE MAYORES RECURSOS.**

A la vista del contenido del documento entregado por la Administración del Estado en la reunión del día 24 de enero, puede afirmarse que el aumento de población no supone necesariamente más ingresos para las regiones.

En dicho escrito se analiza, en primer lugar, la propuesta presentada por los representantes de Baleares sobre la correlación entre las variables "incremento de población" e "incremento de financiación". Del análisis del mismo no puede deducirse que el aumento de la financiación que experimentan determinadas Comunidades Autónomas se justifique por un crecimiento de población. De hecho la Administración General del Estado concluye en su escrito que dicha correlación *"es muy débil con los datos actuales"*.

En este mismo sentido, el documento del Estado estudia la postura mantenida por los representantes de Aragón y señala: *"El resultado, por tanto del análisis propuesto por Aragón podría resumirse del modo siguiente: ...2.- Con los datos*

*de la liquidación del 2002 no puede afirmarse que los porcentajes de participación de las CCAA en los distintos impuestos reflejen los incrementos del porcentaje que representa la población.”*

La Comunidad de Madrid ya ha puesto de manifiesto en este Grupo de Trabajo que sólo hay que observar el comportamiento del IRPF, que para Madrid representa en el año 2003 el 54,56% de los ingresos derivados del Sistema de Financiación, para desvincular el crecimiento de la población del incremento automático de recursos.

Efectivamente, el crecimiento del IRPF durante el periodo 1999-2002 en esta Región se sitúa por debajo de diez Comunidades Autónomas que sólo crecieron en población entre un -0,96 % y un 6,40 %, cuando la población evolucionó en Madrid en ese mismo periodo un 7,43 %. Por tanto, existen diez Comunidades Autónomas cuya población creció muy por debajo de la Comunidad de Madrid y, sin embargo, experimentaron un crecimiento en IRPF por encima de nuestra Región. El documento del Estado reconoce esta situación en la página 5 de su documento al decir: *“Madrid ha experimentado.....una reducción del coeficiente del IRPF”*.

Como también se ha explicado por parte de la representación de Madrid, este hecho puede obedecer en parte a que el incremento de la población proviene, sobre todo, del efecto inmigración, que aglutina a colectivos con bajos recursos que inciden en poca medida sobre la recaudación tributaria y que protagonizan una alta demanda de servicios básicos, esencialmente en materia de sanidad y educación.

La evolución favorable de los ingresos del Sistema de Financiación en Madrid a lo largo del período 1999-2002 (26%) proviene de manera considerable del cambio metodológico del INE en el cálculo de los índices del IVA, que es una circunstancia coyuntural y que, por tanto, no se va a volver a repetir. Buena prueba de ello es que si observamos el crecimiento de la recaudación real del IVA, o de los impuestos especiales, a nivel estatal se aprecian unos índices de crecimiento inferiores al ITE nacional, lo que pone de manifiesto que el crecimiento de la población tampoco ha incrementado el rendimiento de estos tributos en términos reales.

La evolución efectiva de la recaudación del IVA y los impuestos especiales a nivel nacional, así como del IRPF en Madrid, pone de manifiesto el error y la contradicción de lo expuesto por la Administración en su documento al afirmar en su página 2: *“existe una tendencia a que la financiación crezca en función del incremento de población, tendencia que es muy acusada en el caso de Madrid...”*.

El documento del Estado persiste en su interpretación errónea de este aspecto cuando afirma en la página 5: *“Madrid ha experimentado un crecimiento importante de sus coeficientes de IVA e impuestos especiales y una reducción del coeficiente de IRPF”*, olvidando que ese crecimiento de los coeficientes es debido a un cambio metodológico del INE y no a un crecimiento real de la recaudación.



Aunque no afecta a la financiación de Madrid, por su pequeño importe de carácter negativo, la propia Administración del Estado reconoce en su documento de 24 de enero de 2005 que el elemento de cierre del Sistema, el Fondo de Suficiencia, no aumenta los recursos de las regiones en función del incremento de la población.

La conclusión que se extrae de todos los apartados anteriores, en el sentido de que el aumento de la población no lleva aparejado necesariamente incrementos de los ingresos tributarios, queda reforzada por el argumento de que el crecimiento de la financiación en Madrid en el período 1999-2002 se debe, no sólo al cambio metodológico de los índices del IVA, sino también al notable crecimiento del IRPF en los ejercicios 1999 y 2000, siendo éstos los años en los que, precisamente, la población creció menos. Por el contrario, en los años 2001 y 2002 se detecta un importante estancamiento del IRPF en contraste con un elevado crecimiento poblacional.

Para terminar de reforzar los argumentos en contra de que el incremento de población genera automáticamente mayores ingresos se puede acudir a índices de referencia más objetivos, y en este sentido, en el primer año de liquidación del nuevo sistema de financiación los recursos asignados por el modelo, incluidas las garantías transitorias, se han incrementado menos que el PIB nominal. Además los recursos per-cápita de las siete Comunidades Autónomas especialmente afectadas por la evolución demográfica se han incrementado menos que el aumento del PIB per-cápita.

CUADRO 1

	1999 - 2002	
	Crecimiento ingresos	Crecimiento per-cápita
Cataluña	1,2262	<b>1,1699</b>
Galicia	1,2187	1,2156
Andalucía	1,2287	1,2002
Asturias	1,2207	1,2324
Cantabria	1,232	1,2007
La Rioja	1,2168	<b>1,1458</b>
Murcia	1,2396	<b>1,1428</b>
C. Valenciana	1,2308	<b>1,1568</b>
Aragón	1,2237	1,1928
Castilla La Mancha	1,2273	1,1889
Canarias	1,2317	<b>1,1174</b>
Extremadura	1,2201	1,2207
Baleares	1,2061	<b>1,0809</b>
Madrid	1,2672	<b>1,1796</b>
Castilla y León	1,2165	1,2203
<b>Total</b>	<b>1,2308</b>	<b>1,1809</b>
<b>PIB</b>	<b>1,2313</b>	<b>1,1814</b>
<b>ITE</b>	<b>1,2129</b>	1,1637

## **II.- LAS NUEVAS NECESIDADES DE FINANCIACIÓN DERIVADAS DEL INCREMENTO POBLACIONAL DEBEN SER SATISFECHAS CONFORME AL MECANISMO DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 21/2001.**

En el documento entregado por la Administración del Estado en la reunión del día 24 de enero se pretende argumentar que las Comunidades Autónomas han recibido unos recursos superiores a las necesidades de gasto originadas por los crecimientos poblacionales. Para ello compara las nuevas necesidades de financiación de las Comunidades, derivadas del crecimiento demográfico, con los ingresos facilitados por el Sistema de Financiación.

El método de cálculo parte de determinar las nuevas necesidades de financiación en el año base, atendiendo a la población existente en cada región en el año 2002 (cuadros 5 y 6), evolucionándolas por el IPC para determinar sus valores en el año 2002 (cuadro 7).

Finalmente, compara los ingresos en términos reales y normativos facilitados a las Comunidades por el Sistema con las nuevas necesidades de financiación en el año 2002, para concluir afirmando que las regiones han obtenido mayoritariamente recursos superiores a las necesidades de financiación (cuadro 10).

La inexactitud de este sistema de cálculo y de sus conclusiones puede ponerse de manifiesto de la siguiente manera:

### **a) Modulaciones del Sistema**

El cálculo que hace la Administración del Estado se ve afectado, además, por otra cuestión. Si queremos conocer las necesidades de financiación reales de las Comunidades en 2002 como consecuencia del crecimiento poblacional, para compararlas con los recursos ofrecidos por el Sistema, deberemos tomar las verdaderas necesidades de financiación que surgieron de la aplicación de la variable población en 1999, sin los topes que fueron aplicados en el momento de poner en marcha el Sistema de Financiación. La aplicación de estos topes obedeció a una motivación fáctica, que consiste en la dificultad de la Administración estatal de financiar conjuntamente la garantía de mínimos de las Comunidades que hubieran perdido financiación con el nuevo modelo y las ganancias totales de las Comunidades más favorecidas por el recálculo.

Pero se da la circunstancia que las Comunidades que fueron topadas en la aplicación de la variable población son, generalmente, las que vuelven a ser perjudicadas por el desmesurado crecimiento poblacional que ha existido desde 1999 y que no ha sido compensado, todavía por la puesta en funcionamiento del mecanismo del artículo 4.

Por todo ello, se propone que a la hora de calcular las necesidades de financiación en el año 2002 como consecuencia de la variable población, se tomen, como punto de partida, las necesidades de financiación del año base sin los topes de crecimiento explicados, puesto que desvirtúan la correcta

evaluación de las necesidades de financiación derivadas de los movimientos demográficos.

**b) Aplicación del IPC para evolucionar las necesidades de financiación.**

El cálculo y la conclusión derivada del mismo, propuesta por el Estado, cae por su propio peso, al aplicar a las nuevas necesidades de financiación autonómicas en 1999 el índice del IPC para actualizarlas al año 2002.

En primer lugar, porque en el Sistema de Financiación se utilizan índices que guardan relación con el crecimiento del gasto de los servicios transferidos, puesto que la financiación definida en un año base o al negociar una transferencia debe evolucionar necesariamente a lo largo del tiempo al compás del gasto. Por eso, los índices que han sido utilizados en el actual sistema o en los que le han precedido en el tiempo han sido el PIB nominal, el ITAE (ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente), el ITE nacional o el ITE regional.

No parece necesario desperdiciar tinta ni argumentos a la hora de concluir algo tan evidente como que el IPC no guarda ninguna relación con la evolución del gasto sanitario, educativo o de servicios sociales.

Quizás el Estado propone un cálculo de la evolución conforme al IPC como consecuencia de su propia experiencia, puesto que una vez transferidas a las Comunidades Autónomas las competencias de Sanidad, Servicios Sociales y Educación, la evolución de sus necesidades puede referenciarse por ese índice que ahora se propone.

En el campo autonómico la evolución del gasto es más elevada como consecuencia de las competencias transferidas. Así los presupuestos de las cinco regiones que tenían transferida la sanidad entre 1999 y 2001 evolucionaron en un porcentaje cercano al 22%.

La propuesta de aplicar el IPC como índice para conocer las nuevas necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas no sólo es erróneo desde un punto de vista lógico, sino que también lo es desde un punto de vista normativo puesto que la Ley 21/2001 obliga a las Comunidades que su gasto sanitario evolucione al ITE nacional.

En este sentido, entendemos que para realizar una aproximación al cálculo de las nuevas necesidades de financiación en el año 2002 habría de aplicarse a las restricciones iniciales, como mínimo, el PIB, el ITE nacional o el regional que son los indicadores que utiliza el vigente Sistema de Financiación. Aplicando cualquiera de los índices expresados, es decir, PIB nominal, ITE nacional o regional, resulta que las nuevas necesidades de financiación son mayores que los recursos facilitados por el Sistema, a excepción de Asturias, Extremadura y Castilla León, en el caso del ITE Nacional, tal como se refleja en los cuadros 2 y 3 que recogen el resultado de evolucionar de las restricciones iniciales con el ITE nacional y con el PIB respectivamente.

## CUADRO 2

COMPARACIÓN ENTRE NECESIDADES DE FINANCIACIÓN HIPOTÉTICAS Y RECURSOS PROPORCIONADOS POR EL SISTEMA EN 2002						
Comunidades Autónomas	Necesidades de financiación totales hipotéticas (euros 1999)*	ITEr (1)	ITEn	Necesidades de financiación totales hipotéticas (euros 2002)*	Recursos proporcionados por el sistema de financiación en 2002 (criterio normativo)	Exceso de recursos sobre necesidades de financiación hipotéticas
Cataluña	9.615.584,10	-	1,2129	11.662.741,95	11.266.076,29	-3,40%
Galicia	4.305.272,12	-	1,2129	5.221.864,55	5.209.058,04	-0,25%
Andalucía	10.801.781,05	-	1,2129	13.101.480,24	12.938.189,08	-1,25%
Asturias	1.637.466,09	-	1,2129	1.986.082,62	2.007.054,05	1,06%
Cantabria	928.864,91	-	1,2129	1.126.620,25	1.114.478,55	-1,08%
La Rioja	488.551,60	-	1,2129	592.564,24	560.733,78	-5,37%
Murcia	1.650.215,90	-	1,2129	2.001.546,87	1.897.040,16	-5,22%
Valencia	5.848.710,53	-	1,2129	7.093.901,00	6.780.412,27	-4,42%
Aragón	1.934.768,30	-	1,2129	2.346.680,47	2.316.860,28	-1,27%
Castilla-La Mancha	2.740.459,77	-	1,2129	3.323.903,66	3.261.944,82	-1,86%
Canarias	2.856.123,20	-	1,2129	3.464.191,83	3.195.461,64	-7,76%
Extremadura	1.797.061,24	-	1,2129	2.179.655,58	2.185.154,95	0,25%
Baleares	1.234.191,14	1,2604	1,2129	1.496.950,43	1.346.678,77	(2) -10,04%
Madrid	7.305.474,75	1,2612	1,2129	8.860.810,32	8.675.745,43	(3) -2,09%
Castilla y León	3.967.015,57	-	1,2129	4.811.593,18	4.823.549,99	0,25%
Total	57.111.540,27	-	1,2129	69.270.587,19	67.578.438,10	-2,44%

\*Miles de euros

- (1) No se conocen los valores del ITEr del resto de Comunidades Autónomas  
 (2) Tomando como referente el ITEr el exceso de recursos es de - 13,43%  
 (3) Tomando como referente el ITEr el exceso de recursos es de - 5,84%

CUADRO 3

COMPARACIÓN ENTRE NECESIDADES DE FINANCIACIÓN HIPOTÉTICAS Y RECURSOS PROPORCIONADOS POR EL SISTEMA EN 2002					
Comunidades Autónomas	Necesidades de financiación totales hipotéticas (euros 1999)*	Producto interior Bruto 2002	Necesidades de financiación totales hipotéticas (euros 2002)*	Recursos proporcionados por el sistema de financiación en 2002 (criterio normativo)	Exceso de recursos sobre necesidades de financiación hipotéticas
Cataluña	9.615.584,10	1,2313	11.839.668,70	11.266.076,29	-4,84%
Galicia	4.305.272,12	1,2313	5.301.081,56	5.209.058,04	-1,74%
Andalucía	10.801.781,05	1,2313	13.300.233,01	12.938.189,08	-2,72%
Asturias	1.637.466,09	1,2313	2.016.212,00	2.007.054,05	-0,45%
Cantabria	928.864,91	1,2313	1.143.711,36	1.114.478,55	-2,56%
La Rioja	488.551,60	1,2313	601.553,59	560.733,78	-6,79%
Murcia	1.650.215,90	1,2313	2.031.910,84	1.897.040,16	-6,64%
Valencia	5.848.710,53	1,2313	7.201.517,28	6.780.412,27	-5,85%
Aragón	1.934.768,30	1,2313	2.382.280,21	2.316.860,28	-2,75%
Castilla-La Mancha	2.740.459,77	1,2313	3.374.328,11	3.261.944,82	-3,33%
Canarias	2.856.123,20	1,2313	3.516.744,50	3.195.461,64	-9,14%
Extremadura	1.797.061,24	1,2313	2.212.721,50	2.185.154,95	-1,25%
Baleares	1.234.191,14	1,2313	1.519.659,55	1.346.678,77	-11,38%
Madrid	7.305.474,75	1,2313	8.995.231,06	8.675.745,43	-3,55%
Castilla y León	3.967.015,57	1,2313	4.884.586,27	4.823.549,99	-1,25%
total	57.111.540,27	1,2313	70.321.439,53	67.578.438,10	-3,90%

\*Miles de euros

En todo caso, los índices propuestos pueden resultar insuficientes para calcular las nuevas necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas, en un contexto de elevados crecimientos poblacionales, marcados por un destacado porcentaje de nueva población inmigrante. Recordemos, en este momento, que la población inmigrante origina importantes gastos como consecuencia de las dificultades de su integración educativa, su situación sanitaria o la especial demanda de servicios sociales. Por todo ello, la estimación de las nuevas necesidades de financiación debe ponderarse en función de parámetros que atiendan a esta situación.

Así, la propia Ley 21/2001 nos da una idea normativa sobre la evolución del gasto, al determinar que las Comunidades Autónomas deben dedicar como mínimo al presupuesto sanitario el coste efectivo de la transferencia del INSALUD evolucionado por el ITE nacional. Esta prescripción legal pone de manifiesto que nuestro vigente Sistema de Financiación estima que la evolución normal del gasto debe fijarse en porcentajes superiores al ITE nacional, al considerar a éste último como el umbral mínimo de crecimiento que no puede ser rebajado en ningún caso.

### **c) Cálculo de los recursos del Sistema de Financiación según los ingresos reales de los tributos cedidos.**

Para valorar la evolución de las fuentes del Sistema, deberíamos circunscribirnos al estudio del funcionamiento de los impuestos que se comparten con el Estado y al Fondo de Suficiencia.

Si la Administración del Estado tiene en cuenta los ingresos reales producidos en cada Comunidad Autónoma el efecto será desincentivador, ya que, las regiones podrían verse desmotivadas en la mejora de la gestión de los mismos o en el ejercicio de su capacidad normativa.

Así ocurre, por poner algún ejemplo, con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales en Madrid, que desde el momento de su recepción por la Administración regional se ha incrementado el número de funcionarios dedicados a gestionar dicho impuesto, pasando de 90 a 600, lo que indudablemente ha incidido en los buenos resultados recaudatorios. Igualmente, son mayoritarias las Comunidades Autónomas que han incrementado el tipo de este impuesto, de un 6 a un 7% en la modalidad de Transmisiones Patrimoniales y de un 0,5 a un 1% en el caso de Actos Jurídicos Documentados. No cabe ninguna duda de que las Comunidades Autónomas no llevarían a cabo tales actuaciones si, como consecuencia de la mayor recaudación que originan, obtienen menos ingresos vía financiación autonómica.

En este mismo orden de cosas, las Comunidades Autónomas han hecho grandes esfuerzos para lograr que las bases imponibles declaradas en los impuestos cedidos (fundamentalmente ITP, AJD y Sucesiones y Donaciones) coincidan con el valor real de los inmuebles, que es lo que determinan las leyes estatales reguladoras de estos tributos. Gracias a esta decidida labor se ha superado la costumbre, existente en la época en que eran gestionados por el Estado, de que el valor declarado coincidía con el valor catastral. Evidentemente este esfuerzo de las Comunidades repercute muy positivamente en la recaudación de los impuestos que son competencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Por tanto, no cabe duda de que la propuesta de la Administración del Estado en el sentido de valorar, a los efectos de la evolución del Sistema de Financiación, la recaudación real y no la normativa, representaría un enorme retroceso en el proceso evolutivo del Sistema.

Ante la evidencia de esta argumentación, la propia representación del Estado señala en la página 12 de su escrito que *"Es cierto que la recaudación real de los hechos imponibles cedidos responde a causas muy variadas, como la capacidad normativa ejercida por las CCAA, las mejoras de gestión, el crecimiento de las bases imponibles, etc. Por estas razones no puede servir para hacer un análisis de dicha evolución en términos estrictos de relación con la población"*

**d) Conclusión.**

La buena evolución de los ingresos del Sistema de Financiación vigente no es suficiente para compensar el extraordinario crecimiento demográfico que se está produciendo en nuestro país a lo largo de los últimos años, por ello es necesario poner en funcionamiento del mecanismo previsto en el artículo 4 de la Ley 21/2001.

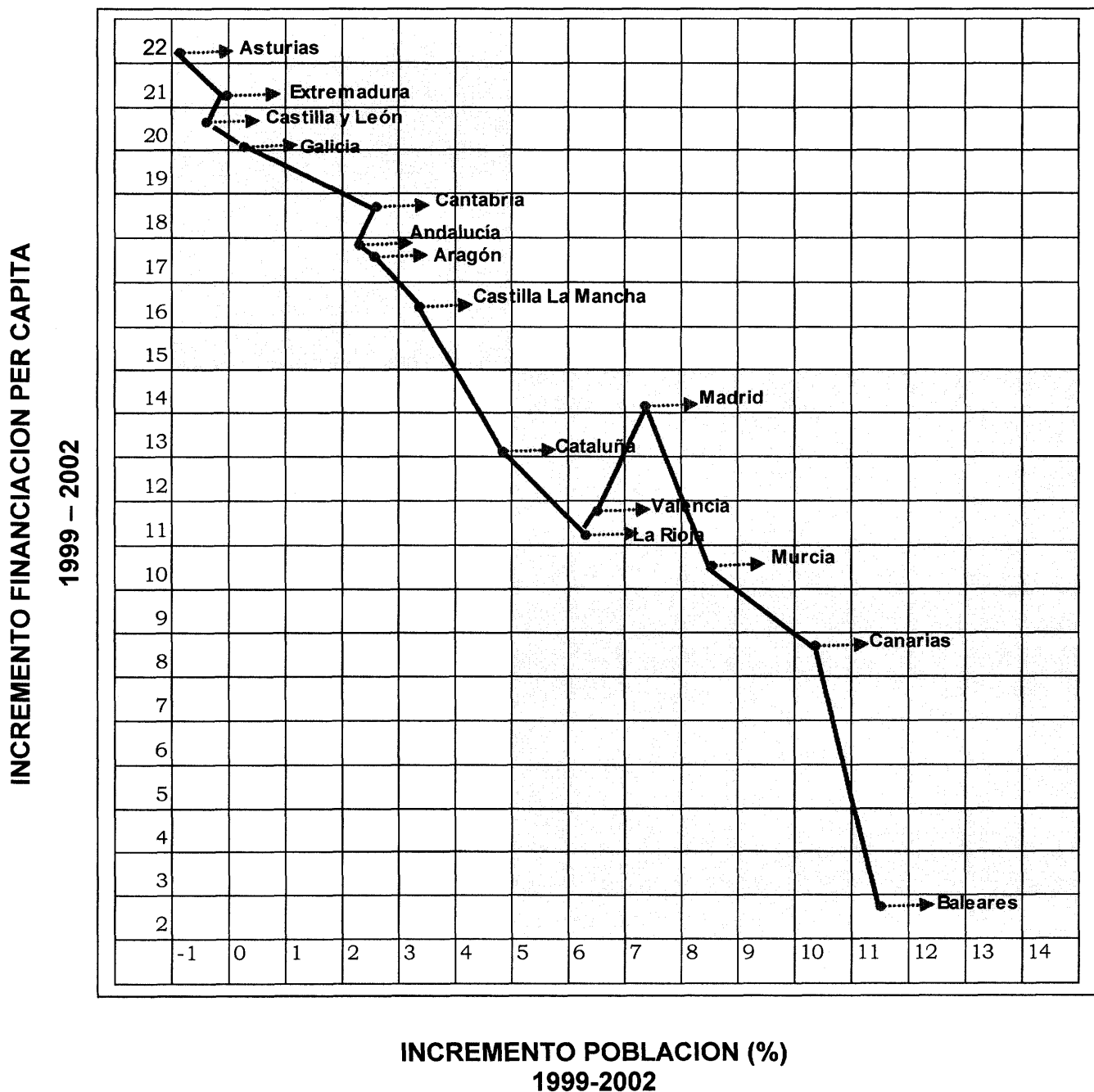
**III.- EL INDICE FINANCIACIÓN PER CÁPITA.**

Como hemos visto hasta este punto, los recursos del Sistema de Financiación mantienen una evolución positiva que origina que las Comunidades Autónomas vean incrementados los recursos que reciben del Sistema, pero si el aumento de su población provoca un mayor crecimiento del gasto, originado por la prestación de los servicios transferidos, tales ingresos no serán adecuados para cubrir las necesidades.

En el cuadro 4 se recoge un análisis de regresión donde la variable dependiente es el incremento de financiación per cápita y la variable explicativa el incremento de población, referidas ambas al período 1999-2002.

La gráfica que se obtiene demuestra claramente cómo a mayor incremento de población menor financiación per cápita, de tal manera que Comunidades como Baleares, Canarias, Murcia, La Rioja, Valencia, Cataluña y Madrid tienen una financiación per cápita inferior a la media que se explica, entre otras razones, por el importante aumento de población que han experimentado en dicho período.

CUADRO 4





Estas necesidades de las regiones por el crecimiento poblacional pueden ser medidas de una manera objetiva a través del índice "financiación per cápita", porque conjuga los ingresos recibidos del Sistema de Financiación con la población, que es precisamente el objeto de este Grupo de Trabajo. En este sentido, se estima que la financiación por habitante que disfruta una Comunidad Autónoma por los mecanismos del Sistema no debería ser inferior al 95% de la media por habitante del conjunto de Comunidades Autónomas con la finalidad de garantizar la justicia y equidad de un Sistema de Financiación.

Además, deben articularse los medios necesarios para que la evolución de la financiación per cápita tienda a equiparar a las regiones y no a ampliar sus diferencias.

Por tanto, se considera que los mecanismos del artículo 4 de la Ley 21/2001 deben ser puestos en funcionamiento con el objetivo de facilitar recursos adicionales a las Comunidades que han experimentado, y pueden experimentar en los próximos años, importantes incrementos poblacionales, incidiendo especialmente en aquellas regiones que tengan una financiación por habitante inferior al 95% de la media.

Finalmente, teniendo en cuenta todos los argumentos vertidos en este escrito y tomando como punto de partida la financiación per cápita de cada Comunidad Autónoma, se formula la siguiente proposición:

### **PROPUESTA**

La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía se fundamentó en los principios de generalidad, estabilidad, suficiencia, autonomía, solidaridad y coordinación.

El nuevo modelo, que no tiene fecha de caducidad, supone un gran pacto que debe garantizar la disposición de recursos suficientes en el tiempo para prestar, con la adecuada calidad, los crecientes servicios públicos a cargo de las Comunidades Autónomas. Por ello, el modelo contempla la valoración a efectos financieros de las fluctuaciones de población, estableciendo en su artículo 4 un mecanismo que obliga a analizar anualmente los efectos derivados de la aplicación, al Sistema de Financiación, de la evolución del Censo de población.

Como consecuencia de ello, se constituyó en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el Grupo de Trabajo de Población al que se le encomienda el estudio de la puesta en marcha de dicho mecanismo.

El 28 de octubre de 2003 la Conferencia de Presidentes reconoce la necesidad de analizar el factor poblacional y sus efectos sobre el Sistema que, tras tres años transcurridos de vigencia, requiere determinados ajustes. Así, se acuerda

establecer los mecanismos adicionales que, en su caso, sean necesarios. A estos efectos, se crea un Grupo de Trabajo bajo la dirección de la Intervención General que actuaría coordinado con el Grupo de Trabajo de Población. Los resultados de ambos grupos debían llevarse al Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano competente en materia de reformas del sistema de financiación, y los acuerdos se incorporarían al Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006.

La conclusión de los análisis realizados por el Grupo de Trabajo llevan a considerar que:

1.- la evolución de la población incide sobre el conjunto del sistema, incrementando los gastos en la prestación de los servicios públicos y, por tanto, las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas.

2.- estas necesidades de financiación no quedan cubiertas de manera completa con la evolución de los recursos del Sistema puesto que no se aprecia una relación directa y suficiente entre incremento de los ingresos y aumento de la población.

A la vista de lo anterior, se considera que la financiación per cápita es un índice objetivo para conocer las necesidades reales de financiación de las Regiones porque conjuga los ingresos recibidos del Sistema de Financiación con la población, que es la principal variable que determina los gastos originados por la realización efectiva de los servicios traspasados.

Y en este sentido, la financiación por habitante que disfruta una Comunidad Autónoma por los mecanismos del Sistema no debería ser inferior al 95% de la financiación media por habitante del conjunto de Comunidades Autónomas. En caso de ser así, deben utilizarse los mecanismos previstos en el Sistema para evitar, en primer lugar, desviaciones negativas con respecto al status quo inicial como consecuencia de los incrementos poblacionales y, en segundo, que la financiación per cápita tienda a igualarse para todas las Regiones, en un umbral mínimo, con el fin de que estas puedan afrontar un mismo nivel de prestación en los servicios públicos de los que son responsables.

Por todo lo cual, se propone al Consejo de Política Fiscal y Financiera, acordar la introducción de una disposición adicional en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006 que bajo el título "*Regularizaciones en la aplicación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía que entró en vigor el 1 de enero de 2002 y ajustes del modelo*" prevea, en aplicación del artículo 4 de la Ley 21/2001, la provisión de fondos estatales a transferir a las Comunidades Autónomas que dentro del Sistema se hayan visto afectadas por los incrementos poblacionales experimentados en nuestro país. En concreto, la propuesta sería:

*" 1. Durante el año 2006, y en aplicación de la previsión recogida en el artículo 4 de la Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen*

*Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, tendrán derecho a percibir del Estado una compensación adicional, por los efectos que la evolución de la población y su aplicación al Sistema ha originado sobre sus necesidades de financiación, las Regiones que cumplan los requisitos siguientes:*

a) *Que su población haya crecido, al menos un 4% y por encima de la media nacional entre los años 1999 y 2002<sup>1</sup>.*

b) *Que su financiación homogénea<sup>2</sup> por habitante en el año 2002 sea inferior al 95 % de la media de las Comunidades del Sistema LOFCA<sup>3</sup>.*

2. *Se abonará a las Comunidades Autónomas que reúnan los requisitos anteriores, la cantidad resultante de multiplicar la diferencia positiva entre el 95% de la financiación per cápita media y su financiación por habitante, por su población total, determinándose del siguiente modo:*

$$C_i = [(0,95 \times F_m) - F_i] \times P_i$$

*donde*

*C<sub>i</sub> = Compensación adicional.*

*F<sub>m</sub> = Financiación media por habitante.*

*F<sub>i</sub> = Financiación per cápita de la Comunidad Autónoma.*

*P<sub>i</sub> = Población de la Comunidad Autónoma.*

3. *Anualmente, se realizará este mismo cálculo. A tal efecto, las Comunidades que cumplan, entre el año 1999 y el año que corresponda, los requisitos de evolución de la población y financiación per cápita tendrán derecho a recursos adicionales. En este supuesto, el requisito de evolución de la población a nivel regional en un 4% entre 1999 y 2002 se incrementará en un 0,5% por cada ejercicio posterior al año 2002.*

*El cálculo de estos recursos adicionales se realizará con la misma fórmula expuesta para el año 2002, sustituyendo los datos de ese ejercicio por los de aquél que corresponda”.*

<sup>1</sup> El incremento de la población por encima de índices desconocidos en la historia reciente de nuestro país es el motivo por el que se creó el Grupo de Trabajo de Población y, por tanto, debe ser la base para el cálculo de los recursos adicionales.

<sup>2</sup> La homogeneización de la financiación por habitante debe realizarse como consecuencia de que no todas las Comunidades tienen las mismas competencias. Por ello, la financiación debe calcularse restando las necesidades de financiación que derivan de transferencias de justicia, homogeneización Diputaciones Provinciales, etc.

<sup>3</sup> Se considera que las Comunidades Autónomas que tienen una financiación por debajo de la media en un 95% y que experimentan elevados crecimientos poblacionales reúnen los requisitos necesarios para recibir unos recursos adicionales en función del recálculo de sus necesidades de financiación, pues el hecho de que permanezcan notablemente por debajo de la media en financiación per cápita es un reflejo de que los recursos que están recibiendo no son suficientes para cubrir el gasto que genera esa mayor población a la que albergan.

## **NOTA SOBRE EL DOCUMENTO ELABORADO POR LA REPRESENTACIÓN ESTATAL EN EL GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN**

En relación con el documento elaborado por la representación estatal en el Grupo de Trabajo, entregado en la pasada reunión de 24 de enero, se formulan a continuación una serie de observaciones relativas a determinados errores de interpretación o transcripción advertidos en el citado documento por lo que respecta a las propuestas formuladas por la Comunidad de Madrid.

Con posterioridad, y siempre cumpliendo el calendario de trabajo marcado en la pasada reunión, se elaborará un documento en el que se analizaran todas aquellas cuestiones de fondo que merezcan una especial atención.

Con la remisión de este primer documento se pretenden subsanar ahora los errores de interpretación o transcripción detectados, con el objetivo de que en la próxima reunión del Grupo de Trabajo, a celebrar el 7 de marzo, y en sus documentos preparatorios, se entre directamente en el análisis de aquellos asuntos que realmente tienen trascendencia y no en otras cuestiones menores.

En primer lugar, destacamos determinados **errores advertidos en la transcripción que se hace del contenido del documento propuesto por la Comunidad de Madrid.**

1.- En la página 9 del documento del Estado, en el apartado relativo a la "incidencia de la población sobre los ingresos y los gastos" se atribuye al documento de la Comunidad de Madrid la siguiente frase: "*Los datos de la liquidación del año 2002 muestran que esta relación no se produce*".

Sobre esta afirmación ha de señalarse que en ningún momento en el documento de la Comunidad de Madrid se afirma que los datos de la liquidación de 2002 muestran que esta relación no se produce, sino que únicamente se indica que, según los datos de esa liquidación, se puede comprobar como esa relación no se da en el IRPF.

Otra cosa es que tanto en el documento de la Comunidad de Madrid como en las reuniones de trabajo se sostenga que el crecimiento de los ingresos no se produzca necesariamente en las regiones con mayores crecimientos poblacionales o que sea insuficiente para compensar las necesidades de gasto de estas regiones.

2. En la página 10 del documento del Estado, en el apartado de "Propuestas" se atribuye al documento de la Comunidad de Madrid la siguiente afirmación: "*deben recalcularse las necesidades del Sistema tendiendo a los datos actuales de población, sin modificar ni las garantías de mínimos ni las modulaciones*".

Efectivamente, la primera propuesta que se formula es el recálculo de las necesidades de financiación incluyendo en el año base los índices más actualizados de población, pero en ningún momento se señala que no se modifiquen ni las garantías de mínimos ni las modulaciones. Tan solo se establece que dichas garantías y modulaciones, que ya fueron tenidas en cuenta en el cálculo de las restricciones iniciales, no se apliquen ahora en el nuevo cálculo, ya que ello neutralizaría el efecto buscado. Es decir, precisamente se propone lo contrario de lo que ha entendido la representación estatal.

Seguidamente, se señalan los **errores observados en los comentarios formulados por la representación estatal sobre el documento de la Comunidad de Madrid:**

1. En primer lugar hay que hacer referencia a un comentario que se realiza en la página 7. En dicha página, en la que se hacen las observaciones a la propuesta formulada por Canarias, se hace alusión al cálculo del gasto sanitario formulado por Madrid como consecuencia del aumento de la población, estableciendo que *“se han sustituido los valores propuestos por Madrid por los que figuran en la base de datos de la AGE, pero se ha respetado el procedimiento de evaluar los recursos asignados por cada unidad de las variables poblacionales en 1999 y multiplicarlos por los valores de las variables poblacionales del 2002”*.

Ha de advertirse que en ningún momento la Comunidad de Madrid ha pretendido realizar el cálculo señalado, sino que únicamente se ha tratado de calcular el coste correspondiente a nuestra Consejería de Sanidad sobre la base del coste por persona y año en la región de Madrid.

2. En la página 10 se señala textualmente *“...dicho análisis puso de manifiesto la existencia de un componente del sistema, el fondo de suficiencia, que evoluciona justo a la inversa de la opinión de la Comunidad de Madrid cuando dice que “la financiación per cápita debe tender a ser homogénea” y que “la evolución de la financiación per cápita deber estar armonizada con la población”*.

En relación con esta cuestión ha de señalarse que no se está haciendo referencia a la evolución concreta de nuestro sistema de financiación sino que se está señalando un principio fundamental que todo sistema debe tener, en nuestro país y en cualquier lugar del mundo. Es decir, la financiación per cápita debe ser homogénea entre las regiones como un instrumento de justicia y equilibrio del propio sistema, y para que ello sea así, ha de ponerse en marcha el mecanismo previsto en el artículo 4 A) a, de la Ley 21/2001.

La evolución concreta de una de las fuentes del Sistema Español de Financiación no contrasta de ninguna manera el acierto del principio que se sostiene desde la Comunidad de Madrid.

3. Se señala a continuación que la propuesta de Madrid *"no encaja en un sistema que está preparado para evolucionar, en parte, de modo distinto."*

En este punto, el Estado se contradice gravemente. A lo largo de todo el documento y de las afirmaciones realizadas en las reuniones del Grupo de Trabajo viene defendiendo que existe una correlación entre el aumento de la población y el incremento de los ingresos, y parece que ahora reconoce justamente lo contrario de aquello que viene argumentando, al señalar que el sistema está preparado *"para evolucionar, en parte, de modo distinto"*.

4. Se establece que *"el recálculo del sistema en función de los nuevos valores de la variable población que se propone en el apartado 4 coincide también básicamente con el que se refleja en la cuadros número 5, 6 y 7.. Aunque la Comunidad Autónoma de Madrid se contradice en cierto modo entre este apartado y el 2.2,.."*

En primer lugar tenemos que señalar que en modo alguno el cálculo recogido en los citados cuadros números 5, 6 y 7 coincide con la propuesta formulada por la Comunidad de Madrid, ya que ésta consiste en llevar los datos actualizados de población al año base, de forma que se recalculen las necesidades de financiación teniendo en cuenta esos nuevos valores. No obstante, hay que señalar que la metodología utilizada por el Estado nos parece válida para analizar cómo afecta el incremento de la población en las necesidades de gasto de las comunidades autónomas.

Por otra parte, quisiéramos destacar que en ningún caso se produce la contradicción señalada. En el apartado 2.2 únicamente se constata el hecho de que nuestro Sistema de Financiación reconoce que a mayor población más necesidades de gasto, ya que la población pondera al 94% (por ejemplo, en competencias comunes) a la hora de determinar esas necesidades.

5.- En la página 11 se señala que un reparto en función de valores índices haría disminuir la financiación de Andalucía o Galicia, debido a que sus índices han disminuido, cuando el número de sus habitantes ha crecido de manera significativa.

Al margen de lo señalado anteriormente, en el sentido de considerar el método utilizado por el Estado perfectamente adecuado, tenemos que poner de manifiesto que en ningún caso el sistema de recálculo propuesto por la Comunidad de Madrid pretende que algunas comunidades autónomas vean disminuida su financiación, sino que simplemente se planteaba un sistema que permitiese conocer a cuánto ascienden las necesidades totales de financiación de todas y cada una de las regiones con datos actualizados.

6. El Estado señala que *"se echa de menos una propuesta de la Comunidad de Madrid en el sentido de qué hacer con los incrementos de financiación así obtenidos"*.

Respecto a esta cuestión hay que destacar que desde la Comunidad de Madrid solamente se realiza una propuesta de cálculo de las necesidades de

financiación para que luego el Grupo de Trabajo, y posteriormente el Consejo de Política Fiscal y Financiera, adopte las decisiones oportunas para poner en marcha el precitado artículo 4 de la Ley 21/2001.

7. En la página 11 del documento del Estado se establece que las propuestas de creación de un Fondo de Población y de quién debe asumir los costes de posibles modificaciones en el sistema, realizadas por la Comunidad de Madrid, van mucho más allá de la fase de análisis del funcionamiento del sistema actual.

La representación de la Comunidad de Madrid desea que este Grupo de Trabajo alcance conclusiones y pueda hacer propuestas serias al Consejo de Política Fiscal y Financiera en el plazo fijado. Por este motivo, sería del máximo interés ir concretando propuestas viables para la puesta en funcionamiento del artículo 4 de la Ley 21/2001 en los términos del mandato recibido.

**Madrid, 2 de febrero de 2005**

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y  
LEÓN





# **Junta de Castilla y León**

Consejería de Hacienda  
Dirección General de Tributos  
y Política Financiera

## **POSICIÓN DE CASTILLA Y LEÓN RESPECTO DEL GRUPO DE POBLACIÓN DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA**

**FEBRERO/2005**



# Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda  
Dirección General de Tributos  
y Política Financiera

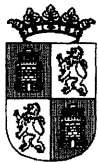
Castilla y León apuesta por un sistema de financiación estable, suficiente, solidario y en régimen de equidad.

El sistema actual es un sistema equilibrado. Este equilibrio tiene su punto de partida en el origen de las necesidades de financiación que es el coste realmente soportado por la Administración por la prestación de los servicios que han sido traspasados a las Comunidades Autónomas, lo que lleva a unas diferencias de financiación per cápita que son reflejo de esos diferentes costes de prestación de los servicios.

En definitiva, hay que tener en cuenta que en el coste de prestación de servicios influye la variable población pero también otros factores como la dispersión y la superficie.

En estos momentos, estamos de acuerdo en que no existe, salvo en el tema sanitario, un problema de insuficiencia de recursos ni de falta de equidad del sistema.. Estamos ante la demanda de mayores recursos por parte de algunas Comunidades con el argumento de la evolución de la población. Mayores recursos que dedicarán a la prestación de nuevos servicios.

La población tiene una incidencia múltiple en el sistema de financiación, no sólo a la hora de determinar las necesidades de financiación por su incidencia en el coste de prestación de los servicios, sino también en la evolución de las distintas fuentes de ingresos. Hay que tener en cuenta que la inmigración, fuente esencial del crecimiento de la población, se dirige hacia aquellas Comunidades con una mayor capacidad de atracción económica y eso tiene una incidencia en los ingresos tributarios que conforman el sistema de financiación.



# Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda  
Dirección General de Tributos  
y Política Financiera

Además, se debe tener en cuenta a la hora de evaluar la variable población que, aunque su comportamiento es muy dinámico, su incidencia en el coste y en la financiación es muy estructural, por lo que procede realizar una revisión en un plazo mas amplio y no de forma anual.

Por todo ello, consideramos que:

- El sistema debe mantener la equidad. Si se busca una financiación per cápita igual en todas las Comunidades, el sistema perdería equidad porque el coste de prestación de servicios es distinto en cada Comunidad y estaríamos beneficiando a unos ciudadanos que pueden acceder a nuevos servicios frente a otros que no pueden acceder a los mismos.
- Las conclusiones deben abarcar todas las variables relacionadas con la población, en especial, el envejecimiento y su incidencia en el coste de prestación de los servicios de asistencia sanitaria.
- Cualquier conclusión del grupo de población debería sustentarse en un estudio en profundidad de la incidencia de la población en el coste de prestación de los servicios.
- El sistema debe mantener el equilibrio, por lo que las conclusiones a las que llegue el grupo de trabajo deben considerar el posible impacto que la población pudiera tener en las necesidades de financiación, pero también en los ingresos que proporcionan las distintas fuentes de financiación.
- Se debe fijar un plazo temporal mas amplio superior al año.



# Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda  
Dirección General de Tributos  
y Política Financiera

- Las posibles nuevas aportaciones a aquellas Comunidades que han ganado población no se debe realizar con cargo a aquellas Comunidades que han perdido población.

Con el fin de que el grupo de trabajo tenga la información adecuada para elaborar sus conclusiones sería conveniente que se elaborase una simulación de la participación de cada Comunidad Autónoma en las necesidades de financiación del año base, 1999, con los datos de la población del año 2002 y su comparación con la participación de cada Comunidad Autónoma en el total financiación de la liquidación definitiva del año 2002. La simulación de las necesidades de financiación debe contemplar todos y cada uno de los elementos previstos en la Ley 21/2001: variables de ponderación, los fondos especiales previstos, las garantías de mínimos y las modulaciones en los crecimientos. De esta forma, se podría observar la incidencia real que tiene la población -con todas las circunstancias adicionales a ella: población asistida y envejecimiento- y todas las demás variables y elementos que conforman el sistema de financiación, en el equilibrio entre ingresos y necesidades previstos en el modelo.